Die parlamentarische Regierungsform in den Verfassungen der deutschen Republiken.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Hans Baumgarten

Referendar a. D.

Referent: Geheimrat Prof. Dr. Fleischmann

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Auszug.

— 1922 —

A. Einleitung:

Begriff der parlamentarischen Regierungsform.

Eine feststehende juristische Definition gibt es für den Begriff des parlamentarischen Regierungssystems nicht. Der Sprachgebrauch kristallisiert indessen als das wesentliche Merkmal heraus, daß die Regierung auf dem Vertrauen des Parlaments beruhen und seinem Mißtrauen weichen muß. Auch hier wird von diesem Sprachgebrauch ausgegangen und als parlamentarische Regierungsform demnach diejenige Verfassungsform betrachtet, bei der die Regierung vom Vertrauen der Volksvertretung so abhängig ist, daß sie jederzeit durch ein Mißtrauensvotum des Parlaments zum Rücktritt gezwungen werden kann.

B. 1) Ist durch die deutschen Verfassungen das parlamentarische Regierungssystem eingeführt, unter Berücksichtigung von Art. 17 I. S. 3 RVerf. in den Ländern (insbes. die Lübecker Verfassung)?

Daß im neuen Deutschen Reich diese Regierungsform herrscht, spricht die RVerf. in Art. 54 aus. Daß auch in den Ländern die Regierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, ist gleichfalls reichsrechtlich bestimmt durch Art. 17 I S. 3. Die Länder haben sich dem dadurch angepaßt, daß sie die parlamentarische Regierungsform verfassungsmäßig oder — wie Braunschweig zurzeit seiner vorläufigen Verfassung — durch die Uebung eingeführt haben.

Einzig die lübische (und von deutschen Verfassungen außerhalb des Reiches die Danziger) Verfassung kann nicht als parlamentarische angesehen werden, weil die, auf 10 Jahre gewählten Senatoren nur durch ein mit ¾ Mehrheit erteiltes Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden, also keineswegs des Vertrauens der jeweiligen Volksvertretung bedürfen. Selbst bei einer Abweichung von unserer Definition der parlamentarischen Regierungsform aber würde die lübische Verfassung mit Rücksicht auf Art. 17 I S. 3 gegen das Reichsrecht verstoßen — eben wegen der Mißachtung der Forderung des Vertrauens für die Regierung bei der (jeweiligen) Volksvertretung. Von den deutschen Republiken außerhalb des Reiches lebt Deutsch-Oesterreich ebenfalls unter parlamentarischem System, während Danzig weder parlamentarisch, noch in einer dem Grundsatz des Art. 17 I S. 3 sonst entsprechenden Weise regiert wird.

2) Zwingt Art. 17 I. S. 3 RVerf. die Länder zur Einführung der parlamentarischen Regierungsform?

Dieser Artikel verlangt nämlich nicht durchaus die parlamentarische Regierungsform, sondern läßt auch eine andere auf dem Vertrauen der Volksvertretung beruhende Regierung genügen. Als solche käme z. B. eine — nach Schweizer Art — auf bestimmte Zeit, allerdings aber (was die Lübecker Verfassung vermissen läßt) nicht über die Wahlperiode der Volksvertretung hinaus gewählte Regierung in Frage. Mit Rücksicht auf einen stetigen Entwicklungsgang ist diese Möglichkeit einer dauernden Verwaltung in den Kleinstaaten von besonderer Wichtigkeit.

C. Die Ausgestaltung des parlamentarischen Systems in den deutschen Republiken.

Die Gegner des Sytems befürchten einmal einen gesetzlichen Absolutismus des Parlaments, der sich über den wahren Volkswillen hinweg-

setzen und die Regierung lahmlegen kann. Sodann besorgen sie den zwar nicht im Sinne des Systems liegenden, aber auf Grund der Verhältnisse angeblich wahrscheinlichen Gewaltmißbrauch der Parlamentsmehrheit zu eigensüchtigen Zwecken.

I. Das Parlament.

1) im Verhältnis zum Volke:

Die Gefahr erfährt durch Volksinitiative und Volksentscheid sowie durch die verschiedenen Möglichkeiten der Parlamentsauflösung bedeutende Abschwächung.

2) im Verhältnis zur Regierung:

Hier liegt der eigentliche Kernpunkt des Systems.

a) Grundlage für dieses Verhältnis bildet die Art der Bildung der Regierung und der Einfluß des Parlaments darauf und dabei. Etwas Bestimmtes als absolut Richtiges anzuerkennen — z. B. Wahl der Minister durch die Volksvertretung, durch den Landtagspräsidenten, Wahl nur des Ministerpräsidenten durch den Landtag und der übrigen Minister durch den Ministerpräsidenten, Bestellung durch einen Staatspräsidenten — ist nicht möglich. Bei Erwägung ihrer außenpolitischen Stellung sind hier insbesondere Reich und Länder stets getrennt zu betrachten. Für das Reich erscheint daher Ernennung des Reichskanzlers durch den Reichspräsidenten und der übrigen Minister gleichfalls durch ihn, jedoch erst auf Vorschlag des Kanzlers als das Richtige. Für die Länder dagegen dürfte die Regelung angemessen sein, wonach dem durch den Landtag zu wählenden Ministerpräsidenten ein maßgebender verfassungsmäßiger Einfluß bei der Zusammenstellung des Kabinetts gesichert ist.

b) Kabinettszusammensetzung, insbes. Inkompatibilität:

Die Bildung von Fachministerien ist überall auf Grund der deutschen Verfassungen möglich. Die von einigen Landesverfassungen festgelegte „Inkompatibilität" zwischen Minister- und Abgeordnetenstellung wird meist durch die Bestimmung gemildert, daß der bei Eintritt in die Regierung verlorengegangene Abgeordnetensitz mit dem Ausscheiden aus der Regierung wiedererlangt wird.

c) Machtverteilung zwischen Parlament und Kabinett:

aa) Das Mißtrauenvotum:

Nach der Regierungsbildung kann, systemgemäß, das Parlament die Regierung im einzelnen oder im ganzen durch das Mißtrauensvotum, das ausdrücklich ausgesprochen werden muß, zum Rücktritt zwingen. Die Erteilung ist durch die verschiedenen Verfassungen verschiedenen technischen Vorbedingungen unterworfen, welche indessen an sich nirgends eine Hemmung bedeuten.

bb) Das Auflösungsrecht der Regierung:

Zu solcher Hemmung können sie zuweilen erst werden durch die gleichzeitige verfassungsmäßige Gewährung des Verteidigungsmittels der mehr oder minder starken Initiative zur Parlamentsauflösung an die Regierung. Hier liegt das ausschlaggebende Moment für die Praxis der parlamentarischen Regierungsform: nämlich die Entscheidung darüber, ob und bis zu welchem Grade die Exekutive sich von der Volksvertretung unabhängig machen kann. Daher ist auch das Hauptproblem in der Frage zu sehen, ob das Kabinett die Macht besitzt zu versuchen, seinen eigenen Sturz (durch Mißtrauensvotum)

auf irgendwelche Weise durch den Gegenschlag der Auflösung (sei es in selbständiger Art, sei es in unselbständiger, d. h. durch Entscheidung des Volkes auf Antrag des Kabinetts) aufzuhalten. Demgemäß scheiden sich in den parlamentarischen Regierungsformen der deutschen Länder drei Gruppen:

1. Die, bei der die Regierung die Landtagsauflösung nie in die Wege leiten kann.

2. Die, bei der die Regierung an sich die Auflösungsinitiative jederzeit hat, der Landtag aber zuvorkommen, d. h. sie praktisch unbrauchbar machen kann.

3. Die, bei der die Auflösung stets zu verwirklichen ist, sei es dadurch, daß auch nach dem Mißtrauensvotum noch eine Landtagsauflösung möglich ist (was natürlich in der Verfassung ausdrücklich gesagt sein muß), sei es dadurch daß das Kabinett durch verfassungsrechtliche Kautelen immer rechtzeitig gewarnt wird und dem Mißtrauensvotum zuvorkommen kann. Bei dieser letzten Gruppe erst ist die Unterscheidung der selbständigen und der unselbständigen Auflösungsgewalt zu beachten.

Für die Bewertung dieser Formen sind die politischen Verhältnisse ausschlaggebend. So scheint als Mittel gegen den Partikularismus und zum Schutz der deutschen Einheit die Kategorie 1. für die Mittelstaaten vorzuziehen.

d) Reichspräsident und Reichstag insbes.:

Umgekehrt erscheint für einen außenpolitisch selbständigen Staat, wie z. B. Deutsch-Oesterreich ein Zustand verwerflich, bei dem die Regierung — trotz des Bundespräsidenten — der Volksvertretung völlig machtlos gegenüber steht. Im deutschen Reich aber ist mit der Institution des Reichspräsidenten ein Organ für die Erhaltung eines gewissen Gleichgewichts zwischen Parlament und Regierung geschaffen. Und zwar deshalb, weil der Reichspräsident den Reichstag selbständig auflösen und, um die dafür nötige ministerielle Gegenzeichnung zu erhalten, das alte Ministerium entlassen und ein neues bilden kann.

II. Kautelen gegen Parlamentsmißwirtschaft.

1) Die Beamtenernennung:

Als eine der Hauptgefahren zu illegaler Machtausnutzung durch das Parlament erscheint die Beamtenauswahl nach parteipolitischen Gesichtspunkten. Ihr sucht die RVerf. in den bekannten Bestimmungen innerhalb der Grundrechte zu begegnen und ebenso die Landesverfassungen durch Bestimmungen, wonach die Beamten grundsätzlich von der Gesamtregierung ernannt werden.

2) Die zweite Kammer:

Auf dieses zweite allgemeine Kontrollmittel hat man leider so gut wie überall verzichtet. Auch Reichsrat und preußischer Staatsrat sind als 2. Kammer kaum anzusehen. Einzig der (endgültige) Reichswirtschaftsrat könnte und müßte zu einer wirklichen 2. Volkskammer ausgebaut werden. Soweit sich ein Verzicht auf eine derartige Kammer auf Art. 17 RVerf. gründet, liegt ein bedauerliches Mißverstehen dieses Artikels vor.

3) Untersuchungsausschüsse:

Die meisten deutschen Verfassungen bedienen sich dieser wichtigen Kontrollorgane gegen Korruption. Leider ist die Beteiligung der Minderheit daran verfassungsmäßig nur in sehr dürftigem Maße gesichert.

D. Zusammenfassung und Ergebnis.

Sämtliche deutschen Verfassungen, mit Ausnahme der lübischen, entsprechen der RVerf.